

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffen Kotré, Tino Chrupalla,
Enrico Komning, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/8219 –**

Wirkung des Kohleausstiegs auf den CO₂-Ausstoß

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung plant den Ausstieg aus der Verstromung von Stein- und Braunkohle in Deutschland mit dem Ziel, die nationalen Kohlendioxidemissionen zu reduzieren. Zur Erarbeitung entsprechender Maßnahmen wurde die „Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (im Folgenden „Kohlekommission“ genannt) eingesetzt. Der Kohleausstieg wird voraussichtlich zu unnötigen Mehrkosten in dreistelliger Milliardenhöhe führen und dabei je nach rechtlicher Umsetzung entweder einen unwesentlichen oder gar keinen Beitrag zur Vermeidung von CO₂ innerhalb der Europäischen Union leisten. Bezogen auf das CO₂-Budget, das zur Einhaltung des „2-Grad-Ziels“ derzeit weltweit noch verbleibt, würde der deutsche Kohleausstieg voraussichtlich nur zu einer Einsparung von 0,1 Prozent führen. Die tatsächliche „Klimaschutzwirkung“ wäre also unerheblich (www.ewi.research-scenarios.de/cms/wp-content/uploads/2016/05/ewi_ers_oekonomische_effekte_deutscher_kohleausstieg.pdf).

Es ist nach Auffassung der Fragesteller offensichtlich, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht deutlich kosteneffizientere politische Instrumente zur CO₂-Vermeidung innerhalb der EU vorhanden sind und die Bundesregierung diese bewusst nicht nutzen will. Auch die „Kohlekommission“ hat keine alternativen Maßnahmen formuliert. Eine Studie beziffert die voraussichtlichen CO₂-Vermeidungskosten eines deutschen Kohleausstiegs auf mindestens 78 Euro je Tonne CO₂, wobei hier noch keine Entschädigungen der Kraftwerksbetreiber oder Investitionen in die betroffenen Regionen berücksichtigt wurden (www.ewi.research-scenarios.de/cms/wp-content/uploads/2016/05/ewi_ers_oekonomische_effekte_deutscher_kohleausstieg.pdf). Demgegenüber werden Emissionsberechtigungen innerhalb des europäischen Emissionshandels derzeit für rund 21 Euro je Tonne CO₂ gehandelt (www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spotmarkt/european-emission-allowances#!/2019/02/11). Der Emissionshandel würde es erlauben, Zertifikate zu kaufen, diese stillzulegen und damit dem Markt zu entziehen. Die Marktmechanismen würden dann dazu führen, dass CO₂ dort vermieden wird, wo die Vermeidung die geringsten Kosten verursacht. Dies wäre gegenüber dem planwirtschaftlichen Kohleausstieg eine ökonomisch effiziente Methode zur Verringerung der Emissionen.

Im Jahreswirtschaftsbericht 2019 wird erwähnt, dass die Bundesregierung bisher noch keine Entscheidung darüber getroffen hat, ob sie die im Rahmen eines Kohleausstiegs freiwerdenden Emissionsberechtigungen tatsächlich löschen wird. Dies wäre jedoch zwingende Voraussetzung dafür, dass die gehandelte Emissionsmenge und damit auch die EU-weiten Emissionen tatsächlich zurückgehen.

Derzeit befinden sich weltweit rund 1 400 Kohlekraftwerke mit einer Gesamtleistung von ca. 670 Gigawatt in Planung oder Bau (www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energiepolitik-deutschland-treibt-den-ausstieg-voran-doch-weltweit-boomt-die-kohle/23141178.html?ticket=ST-1031340-ObhN9H7YehcH1CzeRCcU-ap6). Es ist daher nicht nachvollziehbar, inwiefern ein deutscher Kohleausstieg einen nennenswerten Effekt auf die globalen Emissionen und damit auf das Weltklima haben soll.

Auch Australien hat aus seinen Blackout-Erfahrungen gelernt und plant derzeit den Bau neuer Kohlekraftwerke zur Wahrung bzw. Wiederherstellung der Versorgungssicherheit (www.zeit.de/wissen/2017-02/australien-hitze-welle-stromversorgung-kohlekraftwerk-erneuerbare-energien/seite-2).

Die Bundesregierung möchte das auf der UN-Klimakonferenz 2015 in Paris formulierte, wissenschaftlich nicht begründete Ziel, wonach die Erderwärmung auf höchstens 2° C gegenüber „vorindustriellen Werten“ zu begrenzen ist, einhalten und richtet die nationale Klimaschutzpolitik ohne Rücksicht auf die damit verbundenen Nachteile entsprechend aus (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/jahresberichte-der-bundesregierung/jahresbericht-der-bundesregierung-2015-2016/innovationen-und-zukunftsstrategien/klima-und-umweltschutz). Weder das Pariser Klimaschutzabkommen noch die Bundesregierung selbst geben hierzu einen konkreten „vorindustriellen“ Ausgangswert an. Dies wäre jedoch zwingende Voraussetzung dafür, die Zielerreichung der teuren Klimaschutzmaßnahmen überhaupt ermitteln zu können.

Neben der klima- und energiepolitischen Sinnlosigkeit eines erzwungenen Kohleausstiegs wird dieser nachteilige Auswirkungen auf die nationale Versorgungssicherheit, den Bundeshaushalt und die betroffenen Regionen haben.

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass der europäische Emissionshandel EU-ETS nach seiner letzten Reform ein wirksames Instrument zur kosteneffizienten Vermeidung von CO₂ innerhalb der Europäischen Union ist?
 - a) Wenn ja, welche Vorteile bringt dann ein politisch erzwungener Ausstieg aus der Kohleverstromung, wenn der Emissionshandel ohnehin zur volkswirtschaftlich günstigsten Variante der CO₂-Vermeidung führt?
 - b) Wenn nein, zu welchem Zweck wird dann überhaupt das EU-ETS betrieben, und warum beteiligt sich die Bundesregierung an einem aus ihrer Sicht unwirksamen System?

Der EU-ETS garantiert, dass ein vorher festgelegtes Mengenziel über alle einbezogenen Unternehmen und Sektoren EU-weit sicher und kosteneffizient erreicht wird. Die Bundesregierung hat sich bei der Reform des EU-ETS erfolgreich für Maßnahmen zur Stärkung der Anreize für Investitionen in emissionsmindernde Technologien eingesetzt.

Der EU-ETS ist jedoch nicht auf die Erreichung nationaler Ziele ausgelegt, wie sie im Koalitionsvertrag festgelegt und im Mandat der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ enthalten sind. Insofern ermöglicht der EU-ETS keine gleich zuverlässige Alternative zu einer schrittweisen Reduzierung der Kohleverstromung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass mit einer schrittweisen

Beendigung der Kohleverstromung die Planungssicherheit erhöht und insbesondere Strukturbrüche vermieden werden. Auch diese Aspekte sind Teil der Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“. Die Bundesregierung wird auf dieser Grundlage die Umsetzbarkeit der Vorschläge prüfen und ein konkretes Umsetzungskonzept entwickeln.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die Einschätzung, dass die CO₂-Vermeidungskosten das wesentliche ökonomische Kriterium bei der Wahl einer CO₂-Vermeidungsstrategie sind, und wie begründet sie ihre Bewertung?

Die Bundesregierung hat im Klimaschutzplan 2050 für die Sektoren Energiewirtschaft, Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft Zielkorridore zur Emissionsminderung bis 2030 gegenüber 1990 beschlossen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Sektoren angemessen zum deutschen Minderungsziel von mindestens minus 55 Prozent beitragen. Zudem wurde die Voraussetzung dafür geschaffen, dass Deutschland auch seine europäischen und internationalen Verpflichtungen einhält. Die Sektorziele schaffen Planungs- und Investitionssicherheit. Um die Sektorziele zu erreichen, erarbeitet die Bundesregierung ein Maßnahmenprogramm. Das Maßnahmenprogramm wird mit Folgenabschätzungen unterlegt, die neben den Treibhausgas-Vermeidungspotenzialen auch ökonomische, soziale und (sonstige) ökologische Wirkungen umfassen. Im Rahmen dieser Bewertungen werden auch die CO₂-Vermeidungskosten der jeweiligen Handlungsalternativen zu berücksichtigen sein. Alle Bewertungen fließen in die Auswahl der Maßnahmen ein.

3. Welche energiepolitischen Maßnahmen und Szenarien versprechen aus Sicht der Bundesregierung die niedrigsten CO₂-Vermeidungskosten und welche die höchsten?
4. Von welchen Kosten (in Euro je vermiedener Tonne CO₂) geht die Bundesregierung in Frage 3 jeweils aus?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die der Bundesregierung bekannten, zum Teil von dritter Seite vorgelegten Szenarien kommen oft zu divergierenden Aussagen über die Vermeidungskosten einzelner Maßnahmenets bzw. vergleichbarer Szenarien. Die Bezifferung von Vermeidungskosten ist dabei oft stark annahmegetrieben. Auch unterscheidet sich der Kostenbegriff zwischen verschiedenen Szenariountersuchungen, beispielsweise danach, ob externe Effekte in die Kostenberechnung einfließen. Aus diesen Gründen sind unter den verschiedenen Szenarien die mit den absolut höchsten und geringsten CO₂-Vermeidungskosten nicht ohne Weiteres bestimmbar.

Die Bundesregierung untersucht diese Fragen im Rahmen der Maßnahmenplanung zur Erreichung der Klimaziele 2030.

5. Hat die Bundesregierung Kenntnis von Berechnungen zu CO₂-Vermeidungskosten inklusive aller Kostenfaktoren eines politisch erzwungenen Kohleausstiegs, und wenn ja, von welchen Kosten (in Euro je vermiedener Tonne CO₂) geht sie aus?

Der Bundesregierung liegen keine derartigen Berechnungen vor. Solche Berechnungen sind erst dann möglich, wenn alle Maßnahmen hinreichend detailliert und ihre finanziellen Implikationen valide geschätzt werden können.

Des Weiteren wird auf die Antwort zu den Fragen 3 und 4 verwiesen.

6. Stellen Ankauf und Stilllegung von CO₂-Zertifikaten über das EU-ETS aus Sicht der Bundesregierung ein klimawirksames und kosteneffizientes Mittel zur Reduzierung von CO₂-Emissionen innerhalb der Europäischen Union dar?
 - a) Wenn ja, was spricht dann angesichts der erheblichen Preisdifferenz zwischen den voraussichtlichen CO₂-Vermeidungskosten im Rahmen eines Kohleausstiegs und dem CO₂-Preis innerhalb des EU-ETS aus volkswirtschaftlicher Sicht für einen Ausstieg aus der Kohleverstromung?
 - b) Wie begründet sie ihre Einschätzung?

Das Ziel, die nationalen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 Prozent und in der Energiewirtschaft um 61 bis 62 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, kann durch eine nationale Löschung von Zertifikaten aus dem EU-ETS nicht zuverlässig erreicht werden. Es lässt sich zudem nicht konkret vorhersagen, wie sich die Preise im EU-ETS in der Zukunft entwickeln werden, wie sich eine Löschung von Zertifikaten auf den Zertifikatspreis auswirken würde und welche Anpassungsreaktionen diese Preisänderung im deutschen und europäischen Kraftwerkspark und im Strommarkt nach sich ziehen würde. Im Übrigen regelt die EU-ETS Richtlinie 2003/87/EC nicht den staatlichen Ankauf von Zertifikaten, sondern die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, im Fall der Stilllegung von Stromerzeugungskapazitäten aufgrund zusätzlicher nationaler Maßnahmen Zertifikate aus der Gesamtmenge der Zertifikate, die von ihnen gemäß Artikel 10 Absatz 2 zu versteigern sind, zu löschen.

7. Hat die Bundesregierung zwischenzeitlich eine Entscheidung darüber getroffen, ob sie die im Falle eines vorzeitigen Kohleausstiegs freiwerdenden Emissionsrechte dauerhaft stilllegen wird, und wenn ja, zu welchem Ergebnis ist sie gekommen?

Nein.

8. Welche Interessengruppen haben aus Sicht der Bundesregierung einen monetären Vorteil durch die Umverteilung von Steuermitteln im Rahmen eines nach Ansicht der Fragesteller politisch erzwungenen Kohleausstiegs, wenn die potenzielle CO₂-Vermeidung auf anderem Wege voraussichtlich erheblich günstiger zu erreichen wäre?

Ziel und Auftrag der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ war es, einen Konsens mit u. a. den Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Vertreterinnen und Vertretern der Regionen zu Strukturwandel und Kohlereduktion zu finden. Es gab und gibt insofern einen breiten politischen Konsens, nicht nur eine Emissionsreduktion anzustreben, sondern zugleich die Regionen bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Förderung wirtschaftlicher Aktivität zu unterstützen.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die deutschen Bemühungen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen in Hinblick auf den weltweit starken Zubau von neuen Kohlekraftwerken bzw. die Erlaubnis für andere Staaten, ihren CO₂-Ausstoß weiter zu steigern, und wie begründet sie ihre Bewertung?

Die Bemühungen Deutschlands, seine nationalen, europäischen und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen, sind auf einem guten Weg. Die Arbeit sowie der Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ sind Beispiele für einen gelungenen gesellschaftlichen Kompromiss.

Die Europäische Union hat als eine Partei des Übereinkommens von Paris ein gemeinsames Minderungsziel (national determined contribution, NDC) eingebracht, an dem Deutschland seinen Anteil leisten wird. Einer der Grundsätze dieser Vereinbarungen ist, dass Staaten mit sehr hohen Emissionen früher und entschiedener ihren Ausstoß an Klimagasen verringern müssen, während geringer entwickelte Staaten ihre Emissionen zunächst noch kurzfristig steigern können. Sollte ein Staat Kohlekraftwerke errichten und betreiben, wäre das unter Einhaltung seines Minderungsbeitrages möglich.

10. Wie soll die tatsächliche Einhaltung des „2-Grad-Ziels“ gemessen werden, und von welchem „vorindustriellen Wert“ geht die Bundesregierung für die Ermittlung aus?

Die Überprüfung der Einhaltung des Zwei-Grad-Zieles erfolgt, indem das jeweilige Niveau der globalen Erwärmung mit Referenzwerten bei vorindustriellen Bedingungen verglichen wird. Das jeweilige Niveau der globalen Erwärmung wird meist als Durchschnitt über einen Zeitraum von 30 Jahren bestimmt. Die Veränderung wird mit Hilfe naturwissenschaftlicher Algorithmen, aus Beobachtungsdaten und aus sogenannten Reanalysen (aufwändige Modellrechnungen, die die Beobachtungsdaten ergänzen) bestimmt. Bezüglich des vorindustriellen Wertes der globalen Mitteltemperatur wird auf die Vorbemerkung sowie die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der AfD auf Bundestagsdrucksache 19/6899 verwiesen.

11. Um wie viel Grad Celsius wird die globale Erwärmung durch den deutschen Kohleausstieg aus Sicht der Bundesregierung gemindert, und wie begründet sie ihre Einschätzung?

Eine isolierte Betrachtung des Effekts des deutschen Kohleausstiegs auf die Erderwärmung ist nicht ohne Weiteres möglich. Der deutsche Kohleausstieg ist, so wie das Ziel einer Treibhausgasreduktion um 80 Prozent bis 95 Prozent bis 2050 gegenüber 1990 bzw. einer weitgehenden Treibhausgasneutralität, ein nationaler Beitrag zur Lösung eines globalen Problems. Ein deutscher Kohleausstieg wäre zudem ein Signal an die Völkergemeinschaft, dass ein hochindustrialisiertes Land sich konsequent zu einer treibhausgasneutralen Gesellschaft transformiert. Dies hat nicht nur Vorbildcharakter sondern ist auch ein Standortfaktor und kann Deutschland einen wirtschaftlichen Vorteil bei innovativen Techniken und Technologien verschaffen. Wenn andere Staaten dem Beispiel folgen, kann eine Erderwärmung mit unkontrollierbaren Folgen vermieden werden. Des Weiteren wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

